

O MÍNIMO EXISTENCIAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DIANTE DA RESERVA DO POSSÍVEL: UMA QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA

THE MINIMUM EXISTENTIAL OF CHILDREN AND ADOLESCENTS BEFORE THE POSSIBLE RESERVE: A BUDGETARY ISSUE

*Ana Luíza Godoy Pulcinelli*¹

Universidade Estadual do Norte do Paraná

*Tiago Cappi Janini*²

Universidade Estadual do Norte do Paraná

RESUMO

O presente trabalho visa investigar a observância do mínimo existencial da criança e do adolescente pelo Estado por meio da realização de políticas públicas, tendo como óbice a reserva do possível. Tem o seguinte problema a ser pesquisado: A teoria da reserva do possível é condição necessária e suficiente para que o Poder Público deixe de efetivar políticas públicas de amparo à criança e ao adolescente? Com base no método dedutivo, a partir de pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, observou-se que a realização de políticas públicas visando à efetivação do mínimo existencial de crianças e adolescentes é limitada pelo orçamento dos entes públicos.

PALAVRAS-CHAVE

Mínimo existencial. Criança e adolescente. Reserva do possível.

ABSTRACT

The present work aims to investigate the State's observance of the minimum existential of the child and of the adolescent by means of the accomplishment of public policies, having as an

¹ Mestranda em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Professora de Direito Tributário da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP, Cornélio Procopio). Pós-graduada em Direito Tributário pela Escola Paulista de Direito Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: luizapulcinelli@uenp.edu.br.

² Professor na Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Bolsista CAPES no Programa Nacional de Pós Doutorado (PNPD), realizado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UENP. Doutor e mestre em Direito do Estado pela PUC/SP – e-mail: tiagocappi@yahoo.com.br.

obstacle the reservation of the possible. Based on the deductive method, based on bibliographical, legislative and jurisprudential research, it was observed that the implementation of public policies aimed at achieving the minimum existential of children and adolescents is limited by the budget of public entities.

KEYWORD

Minimum existential. Child and teenager. Reservation of the possible.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 adotou como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade humana, cuja concretização depende da atuação direta do Estado para garantir a seus cidadãos o mínimo existencial, composto pelos direitos mais essenciais a uma vida minimamente digna.

Considerando que a criança e adolescente são pessoas em desenvolvimento, a Constituição dispôs ser dever do Estado, da sociedade e da família garantir à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, os direitos abarcados pelo mínimo existencial, como por exemplo, o direito à saúde e à educação. Todavia, a concretização dos direitos da criança e do adolescente encontra obstáculo na teoria da reserva do possível, uma vez que são necessários recursos financeiros para implementar essas políticas públicas

Nesse contexto, surge o seguinte problema a ser pesquisado: A teoria da reserva do possível é condição necessária e suficiente para que o Poder Público deixe de efetivar políticas públicas de amparo à criança e ao adolescente?

Partindo de uma tentativa de construção dos conceitos de mínimo existencial e de reserva do possível, objetiva-se, no primeiro capítulo do estudo, demonstrar quais são os direitos englobados pelo mínimo existencial; a forma como a Constituição de 1988 adotou este princípio; por que é dever do Estado garantir esses direitos às pessoas; e qual é o objetivo basilar da adoção da teoria do mínimo existencial. Desse modo, buscar-se-á demonstrar a limitação da efetivação do mínimo existencial perante a escassez de recursos do Estado, passando-se, então, por uma ressalva acerca da inexistência de caráter absoluto da reserva do possível.

Após, será analisada a forma como o ordenamento jurídico brasileiro visa garantir o mínimo existencial à criança e ao adolescente, oportunidade em que serão estudados alguns dispositivos da Constituição e as principais legislações sobre o tema.

Por fim, o estudo versará sobre as políticas públicas implantadas com o objetivo de garantir à criança e ao adolescente os direitos englobados pelo mínimo existencial, partindo-se de uma análise acerca do dever prestacional do Estado, passando por uma tentativa de construção do conceito de políticas públicas e demonstrando, então, as principais políticas públicas nacionais adotadas para a realização dos direitos em questão, analisando-se, por fim, a questão do problema orçamentário para a realização das políticas públicas para a criança e adolescente.

Utilizando-se o método dedutivo, a partir de pesquisa bibliográfica e legislativa, o presente estudo tem por hipótese que o mínimo existencial da criança e do adolescente deve ser garantido pelo Estado, observando-se os limites do orçamento público, não podendo, porém, a Administração Pública esquivar-se dessa obrigação, mesmo que com fundamentos na cláusula de reserva do possível.

1. Breves considerações acerca do mínimo existencial e da reserva do possível

Com a consolidação do Estado Democrático de Direito, há a necessidade de se efetivarem os direitos fundamentais previstos no texto constitucional, pressupondo um Poder Público proativo, rompendo com o paradigma do Estado Liberal, em que apenas diante de atos lesivos praticados pelo soberano eram resguardados os direitos do cidadão.

A partir do século XX, as constituições incorporaram os direitos sociais, como fez a Constituição de 1988. Direitos sociais são, nos dizeres de José Afonso da Silva (1998, p. 289), uma dimensão dos direitos fundamentais, caracterizados como “[...] prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou

indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”.

Por outro lado, o Estado tem limitações financeiras. Os recursos orçamentários são finitos. Inclusive, as fontes arrecadatórias já se estão no seu limite. Não há mais espaço para aumento da carga tributária. O cidadão está sufocado. O custo dos direitos sociais seria o obstáculo maior para o Estado efetivá-los. Assim, o grande problema relacionado aos direitos fundamentais é assegurar a sua concretização.

Desse modo, sempre que se fala em garantir aos indivíduos direitos que lhe assegurem uma vida minimamente digna, há a contrapartida financeira para a efetivação desses direitos sociais. Surge o embate entre a teoria do mínimo existencial e a da reserva do possível. A teoria do mínimo existencial propõe diretrizes para a efetivação de direitos fundamentais basilares. Entretanto, face à necessidade de intervenção do Estado para concretizar esses direitos, o que implica em gastos públicos, elaborou-se a teoria da reserva do possível, impondo limites à atuação do Poder Público no que tange à garantia dos direitos englobados pelo mínimo existencial.

Para a preservação do bem da vida é imprescindível a adoção de um mínimo existencial que possa garantir ao indivíduo uma existência saudável e digna. A teoria do mínimo existencial trata, pois, das condições básicas que devem ser conferidas ao indivíduo para que goze do mínimo de dignidade humana, tendo satisfeitas suas necessidades mais essenciais, tais como saúde, educação, higiene, moradia, dentre outras.

Em razão de seu caráter elementar, o mínimo existencial é englobado pela classe dos direitos fundamentais, conforme aponta o jurista Luís Roberto Barroso (2008, p. 10):

Os direitos fundamentais incluem: a) a liberdade, isto é, a autonomia da vontade, o direito de cada um eleger seus projetos existenciais; b) a igualdade, que é o direito de ser tratado com a

mesma dignidade que todas as pessoas, sem discriminações arbitrárias e exclusões evitáveis; c) o mínimo existencial, que corresponde às condições elementares de educação, saúde e renda que permitam, em uma determinada sociedade, o acesso aos valores civilizatórios e a participação esclarecida no processo político e no debate público. Os três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – têm o dever de realizar os direitos fundamentais, na maior extensão possível, tendo como limite mínimo o núcleo essencial desses direitos.

A Constituição de 1988 adotou claramente o princípio do mínimo existencial ao dispor, por exemplo, que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso III), e ao instituir como um dos objetivos da República a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, inciso III).

A garantia do mínimo existencial pelo Estado é efetivada por meio de implantação de políticas públicas. Segundo Marçal Justen Filho, as políticas públicas consistem em uma:

[...] atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público (2016, p. 549).

Quanto ao direito a prestações do Estado, leciona Robert Alexy:

Los derechos del ciudadano frente al Estado a acciones positivas del Estado pueden dividirse en dos grupos, el del aquellos cuyo objeto es una

acción fáctica y el de aquellos cuyo objeto es una acción normativa. [...] Cuando se habla de “derechos a prestaciones” se hace referencia, por lo general, a acciones positivas fácticas. Este tipo de derechos que están referidos a aportes fácticos que, en principio, también podría proporcionar un sujeto particular, serán llamados “derechos a prestaciones em sentido estricto” (2002, p. 194).

O princípio do mínimo existencial confere, portanto, à Administração Pública o dever de garantir um mínimo de segurança social aos cidadãos. Não se trata, porém, do dever de prover todas as necessidades dos indivíduos, mas sim de conferir aos mais necessitados as condições mínimas de uma vida digna, por meio de um Estado Desenvolvedor, conforme bem salientou Amartya Sen (2000. p. 57):

A segurança protetora é necessária para propiciar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo a fome e a morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas ad hoc, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados.

Assim, a teoria do mínimo existencial tem por objetivo orientar as prioridades no que tange à formulação e execução de políticas públicas, considerando as necessidades basilares das pessoas e visando garantir-lhes o mínimo de dignidade humana.

Todavia, há enormes dificuldades em se concretizar os direitos sociais, como já alertou Canotilho (2008, p. 130, destaque do original): “A consagração acoplada de *direitos sociais* e de *políticas públicas* sócias – como acontece na Constituição portuguesa e na Constituição brasileira – pode originar sérias dificuldades no plano

normativo-concretizador”. Observa-se, portanto, que a garantia do mínimo existencial pela Administração Pública depende da existência de recursos financeiros disponíveis pelo Estado, permitindo gastos nesse sentido, ou seja, a efetividade dos direitos englobados pelo mínimo existencial é diretamente proporcional à disponibilidade orçamentária do ente encarregado pela implantação das políticas públicas que visam assegurar estes direitos. A inexistência de suporte financeiro para custear todas as necessidades sociais pressupõe escolhas trágicas, verdadeiras opções políticas para a destinação orçamentária. Porém, a escolha do destino dos recursos deve levar “[...] em consideração fatores como o número de cidadãos atingidos pela política eleita, a efetividade e a eficácia do serviço a ser prestado, a maximização dos resultados etc.” (MENDES; BRANCO, 2014, p. 628).

A teoria da Reserva do Possível parte, pois, do pressuposto de que as prestações estatais se sujeitam aos limites materiais decorrentes da escassez de recursos financeiros do ente estatal e, por isso, a ampliação destas prestações depende de disponibilidade orçamentária para tal finalidade (NUNES JÚNIOR, 2009).

A reserva do possível trata-se, assim, de um limite à efetivação dos direitos fundamentais, que pode ocorrer tanto no sentido de inexistência de recursos para investir em políticas públicas, quanto de ausência de autorização para despender de orçamento existente para tal destino. Conforme aponta Ingo Wolfgang Sarlet (2008, p 288):

A reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos, quando se cuidar da invocação – observados sempre os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos – da indisponibilidade de recursos com intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental.

Não há, porém, que se falar em caráter absoluto da reserva do possível, devendo a limitação orçamentária ter a sua aplicação ponderada, considerando-se os princípios da proporcionalidade da prestação e da razoabilidade de sua exigência, uma vez que esta teoria, inevitavelmente, acaba por dificultar a efetivação de direitos fundamentais.

Assim, o Estado não pode valer-se da cláusula da reserva do possível para se esquivar de sua obrigação de garantir o mínimo existencial sem que a aplicação desta cláusula seja claramente fundada. Como bem consignou o Ministro Celso de Mello em seu voto no processo de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45:

Cumprir advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

É imprescindível, portanto, que o Poder Público disponha sempre de uma reserva orçamentária para assegurar à população ao menos os direitos englobados pelo mínimo existencial, sob pena de responsabilização por violação dos direitos humanos, inclusive no âmbito internacional.

2. A criança e o adolescente no ordenamento jurídico brasileiro

Após a ditadura militar, com o processo de redemocratização do país que culminou na promulgação de uma nova Constituição, em que o Brasil foi definido como Estado Democrático de Direito, com fundamentos na cidadania e na

dignidade humana, adotou-se a ideia de que as crianças e os adolescentes são pessoas em formação e que, por isso, devem ter seus direitos assegurados com absoluta prioridade. Assim, partindo deste novo olhar político, a Constituição Federal de 1988, expressamente, em seu artigo 227, garantiu à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, direitos estes cuja obrigação de assegurar incumbe ao Estado, à sociedade e à família, os quais devem ainda proteger a criança e adolescente de todos os tipos de opressão, crueldade, violência, discriminação e negligência.

Além de assegurar, no *caput* de seu artigo 227, à criança e ao adolescente os direitos supracitados, a Constituição de 1988 determinou também a forma como o Estado deve promover a assistência integral à saúde destes cidadãos³, estabeleceu os aspectos abrangidos pelo conceito de proteção especial⁴, previu, no § 4º do

³ Art. 227 - § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

⁴ Art. 227 - § 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

artigo 227, severa punição ao abuso sexual de crianças adolescentes, estipulou a forma como será realizada a adoção⁵, aboliu discriminações relativas à filiação⁶, definiu a fonte dos recursos orçamentários despendidos com programas de assistência social no atendimento dos direitos das crianças e adolescentes⁷, prevendo ainda, em seu artigo 228, a imputabilidade penal dos menores de dezoito anos, os quais estão sujeitos às normas de legislação especial.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, publicado em 13 de julho de 1990 (Lei nº 8.069/90) representou um grande avanço no reconhecimento e na efetivação dos direitos da criança e do adolescente, visto que, além de apresentar um rol de direitos elementares destes cidadãos em desenvolvimento, o referido

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola;

IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins.

⁵ Art. 227 - § 5º A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

⁶ Art. 227 - 6º Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

⁷ Art. 227 - § 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

estatuto adotou a doutrina da proteção integral e criou um sistema de garantia destes direitos, regulamentando a formulação, o acompanhamento e o controle social das políticas de proteção à criança e ao adolescente.

Composto por dois livros, sendo eles Parte Geral e Parte Especial, o Estatuto da Criança e do Adolescente trata, num primeiro momento, da proteção dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, sendo que, posteriormente, aborda as formas de amparo destes direitos.

A Parte Geral do referido Estatuto versa sobre quem são as pessoas sujeitas a esta lei; o que compreende a garantia de prioridade; direitos fundamentais como a vida, a saúde, a liberdade, respeito, dignidade, o direito à convivência familiar e comunitária; as aceções acerca de família natural e substituta, guarda, tutela e adoção; o direito à educação, cultura, esporte e lazer; o direito à profissionalização e à proteção no trabalho; a prevenção de ameaça e violação destes cidadãos; os produtos e serviços proibidos à criança e ao adolescente; e a autorização para viajar.

A Parte Especial, por sua vez, trata das políticas de atendimento das crianças e adolescentes; entidades de atendimento e sua fiscalização; medidas de proteção; atos infracionais; direitos individuais; garantias processuais; medidas socioeducativas; medidas pertinentes aos pais ou responsáveis; Conselho Tutelar e suas atribuições; e acesso à Justiça.

Impende ressaltar que, em 8 de março de 2016, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi parcialmente alterado pela Lei nº 13.257, que abarca novas disposições acerca das políticas públicas para a primeira infância.

Complementando o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 21 de novembro de 1990, foi promulgado o Decreto nº 99.710, que ratificou os termos da Convenção realizada pela ONU, em 20 de novembro de 1989, sobre os Direitos da Criança, a qual, partindo de pressupostos como a dignidade humana e a necessidade de preparo especial da criança para uma vida independente na sociedade, trata, em síntese, da proteção legal da criança, antes e após seu nascimento, visando à efetivação de seus

direitos fundamentais, levando-se em conta suas necessidades específicas decorrentes de sua imaturidade física e mental.

Posteriormente, a proteção especial da criança e do adolescente foi considerada ainda na elaboração de diversas leis relativas, por exemplo à saúde, como é o caso da Lei nº 9.656/98, que dispõe sobre planos e seguros privados de assistência à saúde, priorizando o atendimento de crianças de até cinco anos⁸; à educação, como a Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, tendo disposições específicas acerca da educação de crianças e adolescentes; e à assistência social, como a Lei nº 8.742/1993, que regulamenta a organização da Assistência Social, estabelecendo formas de amparo à criança e adolescente carentes.

Merece ser mencionada também a Lei nº 12.594/12, que, visando à proteção social do adolescente e à garantia de seus direitos fundamentais, institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e regulamenta a execução de medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que incorrem em ato infracional.

Verifica-se, pois, que o ordenamento jurídico brasileiro confere proteção especial aos direitos da criança e do adolescente, tendo em conta que são pessoas que se encontram em fase de desenvolvimento e que, em razão de sua imaturidade, necessitam de específico amparo do Estado.

3. Políticas públicas para a criança e o adolescente

Tendo em vista que os direitos relativos ao mínimo existencial se tratam de direitos fundamentais sociais, é imprescindível a atuação positiva do Estado a fim de efetivar tais

⁸ Art. 18, inciso II - a marcação de consultas, exames e quaisquer outros procedimentos deve ser feita de forma a atender às necessidades dos consumidores, privilegiando os casos de emergência ou urgência, assim como as pessoas com mais de sessenta e cinco anos de idade, as gestantes, lactantes, lactentes e crianças até cinco anos;

garantias previstas pelo ordenamento jurídico. Neste sentido, destacou Norberto Bobbio (2004, p. 67):

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder –, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado.

Complementando esse raciocínio, interessante se faz a colocação feita por Konrad Hesse (2009, p. 42):

A busca pelo Estado da efetividade dos direitos fundamentais tornou-se precondição de que chegue a haver uma real liberdade. O Estado já não aparece só como o inimigo potencial da liberdade, mas tem de ser também seu defensor e protetor. (...) Em tal medida, as garantias constitucionais, que devem cumprir essas funções, aproximam-se dos direitos fundamentais da segunda geração. Junto à particularidade de que não só obrigam o Estado a uma abstenção, mas também a uma atuação positiva, levantam a questão de que se a obrigação jurídico-objetiva do Estado corresponde, e em que medida, a um direito subjetivo das pessoas e dos cidadãos para demandar do Estado tal atuação.

Para garantir os direitos em questão, o Estado atua por meio de políticas públicas que, de acordo com Rogério Gesta Leal (2009, p. 124), consistem em ações estratégicas planejadas por pessoas de direito público, caracterizadas por eminente racionalidade programática, com o objetivo de atingir finalidades previamente estabelecidas por princípios e objetivos de natureza pública.

Conforme bem salientou Valter Foletto Santin, (2006) políticas públicas traduzem-se em veículos para a execução de serviços públicos, tendo a evidente função de planejamento, sendo

que os serviços públicos consistem justamente na execução material desta função.

Apontam Ilton Garcia da Costa e Suelyn Tosawa (2014, p. 142) que a essencial atribuição das políticas públicas sociais:

[...] se embasa na justa distribuição da receita obtida pelo governo e empresas privadas, que contribuem com o intuito de combater as diferenças sociais. Analisa-se os setores mais carentes para a distribuição do montante, não havendo uma ajuda exclusiva a determinado setor.

A elaboração de políticas públicas tem como norte a própria Constituição Federal que, ao estabelecer seus princípios e objetivos, atua como um guia ao legislador infraconstitucional e ao agente público no planejamento de ações estratégicas que visam à garantia de direitos fundamentais.

No que tange à garantia do mínimo existencial da criança e do adolescente, as principais políticas públicas adotadas neste sentido são:

a) Plano Nacional Pela Primeira Infância: trata-se de um plano referendado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que propõe metas a serem executadas entre os anos de 2011 e 2022, visando garantir às crianças de zero a seis anos o atendimento relativo a setores como saúde, educação, assistência social e diversidade. Este programa consiste de uma política pública descentralizada que prevê a elaboração de planos correspondentes também nos âmbitos estadual, municipal e distrital. Suas estratégias são divididas basicamente em dois setores, quais sejam, ações finalísticas e ações de meio, sendo que estas últimas consistem em pesquisas sobre a primeira infância, formação de profissionais, orientação da atuação do Poder Legislativo e fomento na elaboração de planos estaduais e municipais; enquanto as ações finalísticas se tratam de trabalhos relacionados ao acesso da criança à saúde, educação infantil de qualidade, assistência social à criança e sua família, documento de cidadania, direito de brincar,

além de atividades relativas à prevenção de acidentes na primeira infância e de especial atenção à criança em situação de vulnerabilidade.

b) Sistema de gerenciamento de bancos de leite humano: Desenvolvido pelo Ministério da Saúde, em parceria com o IFF/FIOCRUZ, este programa visa auxiliar na gestão das unidades que integram a Rede Nacional de Bancos de Leite Humano, buscando garantir a qualidade do leite humano coletado, que será oferecido a recém-nascidos que não podem ser amamentados por suas mães, agilizar a seleção e classificação do leite humano coletado, o cadastramento de doadoras e receptores de acordo com o Cartão Nacional de Saúde, bem como agilizar a emissão de relatórios que contêm dados essenciais à gestão das unidades de bancos de leite.

c) Bolsa escola/bolsa família: atualmente incorporado pelo Programa Bolsa Família, o programa tem por objetivo o acompanhamento de frequência das crianças na escola, a fim de identificar ainda eventuais necessidades de atendimento especial à criança, como reforço escolar, atendimento médico, psicológico etc. A participação neste programa depende de requisitos como: morar há mais de 5 anos no município da escola onde a criança pretende estudar; possuir uma renda mensal máxima de meio salário por pessoa adulta de cada família e que esteja apta para trabalhar; os filhos devem ter entre 7 e 14 anos de idade e estarem matriculados em uma escola; é necessário que o responsável se comprometa em manter as crianças frequentando a escola⁹.

d) Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC): instituído pelo Ministério da Saúde, através da Portaria nº 1.130 de 5 de agosto de 2015, este programa objetiva

⁹ Disponível em: <http://www.programadogoverno.org/bolsa-escola-do-governo>. Acesso em 23 nov. 2016.

proteger integralmente a saúde da criança desde a sua concepção até os nove anos de idade, por meio de sete eixos estratégicos, quais sejam, a atenção humanizada e qualificada à gestação, parto, nascimento e recém-nascido; aleitamento materno e alimentação complementar saudável; promoção e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento integral; atenção a crianças com agravos prevalentes na infância e com doenças crônicas; atenção à criança em situação de violências, prevenção de acidentes e promoção da cultura de paz; atenção à saúde de crianças com deficiência ou em situações específicas e de vulnerabilidade; vigilância e prevenção do óbito infantil, fetal e materno¹⁰.

e) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil:

considerando que o trabalho infantil priva a criança de direitos abrangidos pelo mínimo existencial, como por exemplo a educação, que acaba sendo deixada de lado em razão das horas de trabalho, e a saúde, que resta prejudicada em decorrência do esforço realizado pela criança; e tendo em vista ainda que a exploração infantil existe em virtude da exigência que impera sobre a criança de levar renda para sua casa, instituiu-se esta política pública a fim de substituir por uma bolsa fornecida pelo governo a renda auferida por crianças de sete a quinze anos em situação de exploração. Para o recebimento do benefício é necessário que a criança esteja devidamente matriculada na escola, apresentando frequência mínima nas aulas de 75%, que a criança seja mantida afastada do trabalho e que a família participe de ações socioeducativas e de ampliação de renda que lhe forem ofertadas.

¹⁰ Disponível em:

<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/18951-ministerio-cria-politica-de-atencao-a-saude-da-crianca> Acesso em 06 dez. 2016.

4 O problema orçamentário para a realização de políticas públicas para crianças e adolescentes

O orçamento público consiste em um instrumento da Administração Pública para o planejamento e a efetivação das finanças públicas. Neste sentido, cumpre ressaltar a lição de Mânica (2007, p. 170):

Tal transformação das características e da importância do orçamento público surge no exato momento em que os objetivos, metas e programas – agora constantes dos textos constitucionais – passam a ter sua implementação condicionada à adoção, pelo Estado, de políticas públicas que os concretizem. Portanto, a noção moderna de orçamento é diretamente relacionada à noção de políticas públicas. Afinal, é a partir do Estado social que surge, por meio de políticas públicas – e do orçamento – a intervenção positiva do Poder Público na ordem econômica e na ordem social.

No que tange ao orçamento destinado à realização das políticas públicas para a criança e adolescente, deve-se salientar que os recursos destinados pelo governo federal, no ano de 2016, ao programa bolsa família, que comporta o programa bolsa escola, perfazem o montante de R\$ 23.557.672.969,00 (vinte e três trilhões, quinhentos e cinquenta e sete bilhões, seiscentos e setenta e dois milhões e novecentos e sessenta e nove mil reais)¹¹.

Ao programa de erradicação do trabalho infantil, o governo federal, no ano de 2016, destinou uma verba de R\$

¹¹ Disponível em:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaAcaoUF.asp?codigoAcao=8442&codigoFuncao=08&NomeAcao=Transfer%EAncia+de+Renda+Diretamente+%E0s+Fam%EDlias+em+Condi%E7%E3o+de+Pobrez+a+e+Extrema+Pobreza+%28Lei+n%BA+10%2E836%2C+de+2004%29&Exercicio=2016> Acessado em 08/12/2016.

4.093.500,00 (quatro bilhões, noventa e três milhões e quinhentos mil reais)¹².

Tendo em vista que os recursos para a execução do Plano Nacional pela Primeira Infância virão dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo as competências de cada ente federado¹³, assim como os recursos para a execução da Política Nacional de Proteção à Saúde da Criança, não foi possível encontrar dados oficiais acerca dos gastos que cada ente teve com estas políticas públicas, no ano de 2016. Também não foram encontrados dados oficiais sobre os gastos do governo federal, no ano de 2016, com o sistema de gerenciamento de bancos de leite humano.

Insta salientar que, de acordo com o Portal da Transparência¹⁴, a receita do governo federal, por órgãos superiores e origens, no ano de 2016, até a data da visualização dos dados, atingiu o montante de R\$ 2.411.975.925.443,12 (dois quatrilhões, quatrocentos e onze trilhões, novecentos e setenta e cinco bilhões, novecentos e vinte e cinco milhões, quatrocentos e quarenta e três mil reais e doze centavos), ou seja, somente com o Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o governo federal despendeu 0,97% de toda a sua receita, o que consiste em um gasto consideravelmente alto, tendo em vista que estas são apenas duas das diversas políticas públicas adotadas para garantir o mínimo

¹² Disponível em:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaAcaoUF.aspx?codigoAcao=8662&codigoFuncao=08&NomeAcao=Concess%E3o+de+Bolsa+para+Crian%E7as+e+Adolescentes+em+Situa%E7%E3o+de+Trabalho&Exercicio=2016> Acessado em 08/12/2016.

¹³ Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/PPNI-resumido.pdf> Acessado em 06/12/2016.

¹⁴ Disponível em:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/receitas/consulta.aspx?idHierarquiaOrganizacao=1&idHierarquiaDetalhe=0&idDirecao=1&idHierarquiaOrganizacao=1&idHierarquiaDetalhe=0&Exercicio=2016> Acessado em 08/12/2016.

existencial da criança e do adolescente, sem contar os inúmeros outros gastos do governo em outros setores.

Dos dados acima expostos, depreende-se, portanto, que a manutenção das políticas públicas para a efetivação do mínimo existencial da criança e do adolescente demanda investimentos altíssimos do governo.

Ademais, ao passo que é dever do Estado garantir o mínimo existencial, é obrigação dos cidadãos recolherem tributos para gerar receita a fim de possibilitar a satisfação das demandas prestacionais, sendo que a ausência de receita suficiente implica na impossibilidade material de execução das políticas públicas, conforme já estudado no tópico que trata da Teoria da Reserva do Possível.

CONCLUSÃO

Em razão dos princípios adotados pela Constituição Federal, é dever do Estado assegurar o mínimo existencial à criança e ao adolescente, garantindo-lhe condição de vida minimamente digna, o que envolve questões como, por exemplo, saúde, educação, moradia e higiene.

A atuação do Estado nesse sentido pode ser tanto normativa quanto envolver ações fáticas. Sem mencionar as normas constitucionais, as principais atuações normativas do Estado no que se refere à garantia do mínimo existencial à criança e ao adolescente foram a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, com suas posteriores alterações; e do Decreto nº 99.710, que ratificou os termos da Convenção realizada pela ONU sobre os Direitos da Criança; mas, deve-se ressaltar também a importância da adoção de disposições específicas sobre os direitos das crianças e adolescentes em diversas outras leis que dispõem sobre saúde, educação e outros direitos fundamentais. Já as ações fáticas do Estado, consistem na implantação e manutenção de políticas públicas, sendo que, no que se refere à garantia do mínimo existencial da criança e do adolescente, destacam-se o Plano Nacional Pela Primeira Infância; Sistema de Gerenciamento de

Bancos de Leite Humano; Bolsa Escola, atualmente englobado pelo programa Bolsa Família; Política Nacional e Atenção Integral à Saúde da Criança; e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

A adoção de políticas públicas enfrenta, porém, problemas orçamentários, tendo em vista que os recursos econômicos dos quais dispõe o Estado são escassos. Assim, com vistas no mínimo existencial da criança e do adolescente, deve o Estado dispor sempre de uma reserva orçamentária com a finalidade de garantir estes direitos.

Não pode, porém, o Estado invocar a cláusula de reserva do possível com o intuito de deixar de cumprir com a sua obrigação de garantir o mínimo existencial da criança e do adolescente, tendo em vista que o que está em xeque são direitos fundamentais indispensáveis à dignidade humana, o que constitui também um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. 3ª reimpressão. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid. 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/saude/Saude_-_judicializacao_-_Luis_Roberto_Barroso.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.

BRASIL. Lei nº 12. 594, de 18 de janeiro de 2012.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
- BRASIL. Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental** nº 45, Brasília, DF, 29 abr. 2004. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf. Acesso em: 20 nov. 2016.
- CANOLTILO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. São Paulo: RT; Portugal: Coimbra Editora, 2008.
- COSTA, Ilton Garcia da; TOSAWA, Suelyn. O papel das políticas públicas de inclusão do trabalhador no combate ao desemprego. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr e Mateus Bertoncini (Org). **Diálogos impertinentes - Administração Pública**. Curitiba, 2014, p. 127-148. Instituto Memória.
- HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- LEAL, Rogério Gesta. **Condições e possibilidades eficaciais dos direitos fundamentais sociais**. Editora e Livraria do Advogado, 2009.
- MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.
- NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Ministério Público e defesa da cidadania. In: PINSKY, Jaime (org.). **Práticas de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2004.
- SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e pressão ao crime**. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.**

10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo:

Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**

positivo. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.